Coesão Social na América Latina:
Bases para uma Nova Agenda Democrática

Coesão Social, Democracia e Corrupção

Simon Schwartzman

2008

Este trabalho foi escrito em 2007 como contribuição ao projeto ***Nova Agenda de Coesão Social para a América Latina***, realizado pelo iFHC-Instituto Fernando Henrique Cardoso e pelo CIEPLAN-Corporación de Estudios para Latinoamérica. O projeto foi realizado graças ao apoio da União Européia e do PNUD. As informações e opiniões apresentadas pelos autores são de sua responsabilidade pessoal e não representam necessariamente nem comprometem as instituições associadas ao projeto.

Coordenadores do projeto: Bernardo Sorj e Eugenio Tironi.

Equipe Executiva: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman, Bernardo Sorj, Eugenio Tironi y Eduardo Valenzuela.

ISBN: 978-85-99588-14-7

Coesão social, democracia e corrupção

Simon Schwartzman*

Corrupção e coesão social na América Latina

Há uma percepção generalizada de que existe muita corrupção na América Latina, que afeta a vida política, a vida econômica, instituições públicas e privadas e, em última análise, a coesão social nos países da região. De fato, uma das características fundamentais de um sistema social coeso é a legitimidade de suas instituições públicas. É esta legitimidade que permite que as autoridades públicas exerçam seus mandatos com autoridade e eficiência, e o mínimo de coerção. Quando esta legitimidade não existe, a autoridade só pode se exercer seja pelo autoritarismo e violência, seja pelo uso da corrupção, através da cooptação de aliados e eleitores; e, mais freqüentemente, por alguma combinação de ambos. Os regimes autoritários favorecem a corrupção, pelo cerceamento à expressão da opinião pública, perda de autonomia do poder judiciário e uso discricionário do poder. Os regimes corruptos, por sua parte, têm sempre uma tendência ao autoritarismo, buscando cercear a liberdade de imprensa, a autonomia do judiciário, e o funcionamento livre das oposições. Na América Latina, até os anos 80, prevaleceram os regimes autoritários, que vieram quase sempre acompanhados de níveis elevados de corrupção. A partir dos anos 90, com a democratização, a corrupção endêmica se transformou, em alguns casos, em regimes políticos cleptocráticos, que impedem o funcionamento adequado das instituições e abrem espaço para o surgimento de novas formas de autoritarismo.

A "Transparency International", uma organização não-governamental dedicada ao combate à corrupção, possui um "índice de percepção da corrupção" que coloca, no extremo mais favorável, os países escandinavos, o Canadá, a Austrália e alguns outros países europeus, e no extremo pior, a África e a Rússia, com os demais países da América Latina e Ásia em situação também bastante desfavorável (Transparency International, 2006).

* Sociólogo do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade.

Figure 1 Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2006

[1]

Trata-se de um índice obtido a partir da opinião de “experts” dos países, assim como de líderes empresariais. Como estas opiniões tendem a coincidir, o índice é considerado satisfatório em termos gerais, embora pequenas variações possam não ser muito significativas. Em termos muito amplos, há uma clara correlação entre corrupção e desenvolvimento econômico, com os países mais ricos apresentando os menores índices de corrupção, em que pese a posição relativamente desfavorável dos Estados Unidos. A corrupção, no entanto, nunca foi privativa dos países pobres, e a literatura especializada está repleta de exemplos também de países desenvolvidos. Susan Rose-Akerman, uma das principais autoridades no tema, menciona, entre outros, escândalos relacionados à construção do Aeroporto de Frankfurt, na Alemanha; à contratação de serviços de computação na França, à construção do subway de Milão; a contratos com o Departamento de Defesa nos Estados Unidos; e vários exemplos do Japão e da Coréia (Rose-Ackerman, 1999).

---

[1] Mapa disponível em http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006 (acessado em 2/1/2007).

A revista *The Economist* discute estes resultados, e os compara com outras abordagens, como a adotada pelo Banco Mundial, de medir a eficiência da burocracia pública, seja ela corrupta ou não. Além disto, a revista questiona a relevância da corrupção do ponto de vista dos negócios. Segundo ela,

> The sample of experts is not consistent over time. As with all rankings, adding new countries can change the standings, without reflecting absolute change. Relying mainly on foreigners' perception of corruption may overstate it. More detailed World Bank studies show respondents in some countries saying that corruption is prevalent but not a menace to business. Such countries may prosper despite corruption—at least for a time (The Economist, 2006).

O tema da corrupção vem sempre associado a valores e juízos morais, e à percepção de que os países mais pobres, ou suas elites, são mais corruptos do que os países mais desenvolvidos. Esta percepção tem impacto tanto sobre investimentos privados quanto sobre as políticas de cooperação e ajuda internacional de instituições nacionais e internacionais, e tem levado a uma discussão interminável e inconclusiva sobre se os países mais pobres são vítimas ou, ao contrário, responsáveis pela própria pobreza e subdesenvolvimento. A constatação de que a corrupção não é exclusiva dos países mais pobres ajuda a reduzir a arrogância moral de muitos dos participantes desta discussão, trazer a questão da corrupção para o terreno mais neutro das análises sociológicas, políticas e econômicas.

O conceito mais difundido de corrupção, adotado entre outros por Sandholtz, é o de "uso indevido de posição pública para a obtenção de ganhos privados" (Sandholtz e Koetzle, 2000).[2] Mais especificamente, é um conceito de "corrupção pública", distinta, portanto, de outras formas de corrupção na esfera privada, como, por exemplo, quando os dirigentes de uma empresa se apoderam de recursos que seriam dos acionistas, assim como de toda a gama de comportamentos de apropriação criminosa de bens; mas distinto também da corrupção política enquanto tal, discutida mais abaixo. Embora a corrupção pública faça parte desta ampla família de comportamentos indevidos, sua delimitação permite concentrar a atenção em questões mais especificamente políticas

---

[2] Naomi Caiden (Caiden, 1979), comentando uma série de livros sobre corrupção nos Estados Unidos nos anos 70, listava uma série de outras defições, todas no mesmo sentido: "all illegal or unethical use of governmental authority as a result of considerations of personal or political gain" ((Benson, Maaranen *et al.*, 1978); the use of illegal market mechanisms in allocative decisions set aside for the democratic political system ((Rose-Ackerman, 1978, pp. 1-2); "the exchange of money or other material goods for preferential treatment by public officials" ((Gardiner e Lyman, 1978, p. 5); "illegal use of organizational power for personal gain" ((Sherman, 1978, p. 30).

como o funcionamento dos governos, o uso da autoridade pública, legitimidade, relações entre estado e sociedade, democracia e coesão social.
Existem duas vertentes principais na literatura especializada no tema da corrupção, uma de viés mais econômico, outra de viés mais especificamente político. A consideração dos problemas de coesão social leva à necessidade de uma terceira abordagem, mais sociológica, que não tem recebido a mesma atenção.

Corrupção econômica

Na abordagem econômica mais simples, a pergunta é se a existência de práticas corruptas em determinado país facilita ou dificulta a atividade econômica e, assim, a criação de riqueza e o desenvolvimento econômico. Nathanael Leff, escrevendo nos anos 60, argumentava que, na ausência marco legal bem constituído nos países menos desenvolvidos, o pagamento de suborno a determinadas autoridades para conseguir contratos e autorizações era um comportamento racional por parte das empresas, e contribuía para tornar a atividade econômica mais fluida. O suborno era visto, assim, como um "lubrificante" das transações econômicas, uma taxa como qualquer outra, a ser contabilizada nos custos normais de transação das empresas. A esta teoria da corrupção como lubrificante se contrapõe a visão, defendida entre outros por Rose-Ackerman, da corrupção como "areia": apesar de poder facilitar a realização de negócios específicos, a corrupção reduz a transparência dos mercados, impede a competição por eficiência e resultados, e termina gerando ineficiências para a economia e a sociedade como um todo.
Existe hoje um forte consenso entre os economistas de que a corrupção tem um impacto negativo importante sobre a economia dos paises afetados. Uma evidência típica é a do estudo de Mauro, que analisa dados de mais de 100 países no período 1982-1995, e encontra que

> When corruption increases by two points on a ten point scale, GDP decreases by 0.5% and investment decreases by 4%. Furthermore, public investment suffers: expenditures on education decline by 0.5% for each two-point increase in corruption (Mauro, 1997).

Existem muitas explicações para isto. Quando os governantes tomam decisões em função dos pagamentos privados que recebem, nem sempre são as firmas mais eficientes e competentes que aceitam investir no país, e, quando o fazem, cobram um prêmio extraordinário pela incerteza a que estarão submetidas, seja na forma de isenções de impostos, monopólios, preços administrados, ou outros. Muitas firmas

preferem não investir nestas condições, e outras privilegiam investimentos especulativos, de curto prazo, em detrimento de projetos de longa duração e maturidade. Se o suborno das autoridades é prática normal, impostos deixam de ser coletados, e os serviços públicos beneficiam somente os que têm como pagar por fora pelo que necessitam, prejudicando investimentos públicos de interesse geral, como na educação, na saúde e na infra-estrutura.

Em uma sociedade onde os indivíduos e firmas são plenamente livres para buscar, todo o tempo, maximizar seus benefícios privados, o problema da corrupção não se coloca. É assim na famosa “fábula das abelhas” elaborada por Mandeville no século XVIII: as sociedades funcionam bem quando cada qual cuida de seus negócios e interesses individuais, buscando satisfazer seus vícios privados, e deixa de funcionar quando alguém, em nome de princípios muitas vezes nobres e bem intencionados, cria normas e regras para o comportamento de todos (Mandeville, 1723). Esta visão, de que as virtudes coletivas geradas pelo capitalismo – o aumento da riqueza e da produtividade – são o resultado das ações egoístas dos indivíduos, seria adotada por Adam Smith e toda a tradição de economistas que o sucede. Adam Smith, como Mandeville, critica a idéia de que os capitalistas possam ou devam atuar com responsabilidade social; não só eles não teriam competência para isto, mas o comportamento altruístico em economia significaria, na prática, ineficiência e perda de competitividade, reduzindo desta forma os benefícios que a competição econômica pode produzir. Para Adam Smith e seus seguidores, portanto, a corrupção econômica não estaria no comportamento egoísta das pessoas no mercado, mas na introdução, mesmo que bem intencionada, de elementos anti-mercado – controles, monopólios, obrigações sociais, direitos dos trabalhadores – que afetariam a livre busca de satisfação dos vícios privados.

Esta visão leva a uma definição alternativa de corrupção como “rent-seeking” - quando pessoas procuram se apropriar dos benefícios da atividade econômica independentemente de sua produtividade, seja através da obtenção de privilégios especiais, seja na fixação de preços artificialmente altos, seja pela obtenção de monopólios ou outro tipo de vantagens extra-mercado. Rose-Ackerman, cuja obra tem influenciado as políticas do Banco Mundial e outras agências internacionais, utiliza esta definição, dizendo que “endemic corruption suggests a pervasive failure to tap self-interest for productive purposes”, e o foco de seu trabalho é a análise da interação entre a atividade econômica produtiva e a busca improdutiva de renda, focalizando a atenção na corrupção do setor público (Rose-Ackerman, 1999, p. 2).

O corolário mais óbvio desta visão é que, quanto menor intervenção do Estado na economia, menor o espaço para a corrupção. Esta visão esteve presente na desmontagem dos governos socialistas do antigo bloco comunista, assim como em várias tentativas mais recentes de reforma do setor público em muitos países da América Latina, mas os resultados foram muito diferentes do que se imaginava, levando a uma visão muito mais complexa a respeito das dificuldades da transição entre uma sociedade de economia fechada e uma sociedade de economia aberta, que será discutida mais adiante. Estas dificuldades de percurso não levaram, no entanto, a uma revisão da suposição central, a respeito das virtudes do livre mercado.

Os exemplos mais recentes da China, Rússia e Argentina, que têm demonstrado grande capacidade de crescimento econômico com governos autoritários, pouco transparentes e com alto nível de corrupção, parece colocar em dúvida esta tese. Haveria que ver, no entanto, se este crescimento é sustentável a longo prazo, e se estes regimes serão capazes de criar uma economia efetivamente desenvolvida e que faça pleno uso da capacidade de iniciativa de e criatividade de sua população. De fato, a experiência histórica da União Soviética e Alemanha nazista, assim como a mais recente do "milagre" brasileiro dos anos 70, já havia mostrado que regimes autoritários são capazes de realizar grandes investimentos e impulsionar a economia por determinados períodos, mas também que a sustentabilidade deste crescimento é no mínimo problemática.

Corrupção política e democracia

A corrupção especificamente política ocorre quando as "regras do jogo" dos processos eleitorais e do funcionamento das instituições governamentais são violados, seja nos processos eleitorais (como por exemplo no financiamento ilegal de campanhas, ou na fraude eleitoral direta), seja nos processos legislativos, judiciários ou na ação do executivo (por conluios na compra de votos, conluios entre o executivo e o judiciário, influência de lobbies e grupos de interesse no processo legislativo e nas ações do executivo, etc.). Este tipo de corrupção depende, em parte, da cultura ética de cada sociedade, mas depende também da maneira pela qual as instituições políticas estão formatadas; e depende ainda da transparência dos processos políticos e da ação governamental, assim como da força da opinião pública e da imprensa independente. Se o processo eleitoral depende fortemente da arrecadação de recursos privados de campanha pelos candidatos, conluios entre estes e grupos financeiros e empresariais são quase inevitáveis, trazendo benefícios bastante tangíveis para os financiadores, como

ocorre no Brasil (Claessens, Feijen *et al.*, 2006); se a ação do executivo depende de negociações permanentes com o Congresso para a aprovação de leis, a barganha por cargos, votos e liberação de verbas torna-se também quase inevitável. Nestas áreas, os limites entre o que é comportamento legítimo e corrupto são difíceis de definir. Até certo ponto, é natural que diferentes setores da sociedade tratem de influenciar os resultados eleitorais, e que os benefícios do poder sejam distribuídos entre os que apóiam os candidatos vitoriosos. No entanto, o funcionamento adequado do regime democrático supõe que os processos eleitorais sejam transparentes e resistentes à fraude, que existam instituições governamentais permanentes, que a administração pública se exerça de forma profissional, que o judiciário seja independente em suas decisões, e assim por diante. A imprensa e a opinião pública, nos regimes democráticos, têm a função essencial de explicitar aquilo que é o interesse geral da sociedade, e desta forma colocam limites nas tendências ao arbítrio que são freqüentes no exercício do poder.

Se aceitação a definição de corrupção como o uso de cargos e recursos públicos para fins privados, então praticamente toda a atividade política seria corrupta, exceto em relação a um número reduzido de pessoas que participam da política por razões estritamente altruísticas. Em princípio, o que diferenciaria uma prática política corrupta de outra não corrupta seria o uso *indevido* dos cargos e recursos públicos. Mas a legislação que estabelece o que pode e não pode ser feito, por exemplo, no uso da máquina política para a obtenção de votos, na distribuição de cargos de confiança para amigos e correligionários, no recebimento e uso de contribuições de campanha, nas propostas de legislação em favor de determinados grupos de interesse, no uso da propaganda eleitoral, etc., é muito fluida, varia enormemente de um país para outro, e, como não tem uma fundamentação doutrinária clara, está sujeita a todo tipo de interpretações e reinterpretações.

A visão convencional das democracias modernas é que elas são representativas, no sentido de que os governantes são eleitos para agir em nome do povo. A visão cínica é que a política não passa de uma disputa entre grupos poderosos, que manejam a opinião pública conforme seus interesses, e que a democracia é uma forma de poder político como outra qualquer. Uma maneira mais adequada de conceber a democracia é considerá-la como um sistema que formaliza, regula e legitima o exercício de poder, protege as minorias e garante os direitos de participação de todos os setores da sociedade nas disputas eleitorais. Esta concepção não supõe que os dirigentes políticos sejam, literalmente, mandatários da vontade popular, e reconhece que eles muitas vezes

são oriundos de setores da sociedade que não estão acessíveis para a grande maioria da população. Mas os sistemas partidários e eleitorais, quando funcionam bem, consagram o princípio da representatividade, legitimando desta forma o exercício do poder; e operam como mecanismo de administração e negociação de conflitos e disputas, que não adquirem o caráter destrutivo que têm em sociedades em que o sistema democrático não funciona nem tem legitimidade. Para que a democracia tenha esta função, ela precisa ter regras claras e formais de funcionamento, que sejam acatadas e respeitadas pela grande maioria da população. Tão importante quanto a legalidade formal dos processos políticos e eleitorais, é a legitimidade e o reconhecimento que o sistema político recebe da sociedade.

Populismo e fascismo: o ressurgimento da política carismática e tradicional

Estas questões foram discutidas de forma bastante premonitória em um artigo de Talcott Parsons de 1942, em que, sob o impacto do nazismo, busca em Max Weber os conceitos para entender o que ele denominava de "a crise política contemporânea" (Parsons, 1942). Os estados modernos são regidos pelo que Weber denominava "dominação racional-legal", que cria as burocracias públicas[3] aonde prevalecem as normas abstratas de racionalidade, impessoalidade e obediência às leis. As burocracias, da mesma forma que os mercados, tendem tratar a todos da mesma maneira, e ambos contribuem para transformar a população em uma "massa relativamente indiferenciada, sem status e lealdades fixas", parte do fenômeno mais geral de "desencantamento" que Weber considerava um componente central das sociedades contemporâneas[4]. Para subsistirem, os estados modernos precisam ser legítimos, além de eficientes. A legitimidade depende em grande parte da existência de uma ordem política democrática, que tem como um dos componentes centrais os partidos políticos, organizações voluntárias que

[3] Não está demais lembrar que, na tradição weberiana, o termo "burocracia" não tem a conotação pejorativa que veio a adquirir mais tarde.

[4] "Precisely the 'rational patterns of modern Western society which are most important to its system of rational-legal authority have, in many respects, been an important source of strain in its development. For these patterns have been able to develop as far as they have only by virtue of undermining many of the values which have played an important part in our past history, especially in the informal, traditionalized social structures. Thus loyalties to neighborhood locality, extended family tradition, social class tradition, and to a large extent traditional religion have been undermined. There has been a process of "emancipation" from these ties and the associated sentiments which is one of the most important sources of widespread insecurity. This process has, however, by no means led to the complete destruction of the traditionalistic elements in our society. What is has done is to leave a very considerable residue so that the actual situation is one of considerable tension, partly between different groups in the population, partly within the personalities of the same individuals who participate in both elements at the same time without fully integrating them. Thus we still have a great deal of adherence to traditional religion, to peculiarities of local tradition, to "prejudices" about social class and ethnic origin (Parsons, 1942).

estabelecem um novo tipo de hierarquia social, ao lado das hierarquias de classe e de status (Weber, 1991).

A democracia tem outra funcionalidade importante, além de legitimar a ordem política: ela cria mecanismos de administração e resolução de disputas que, na sua ausência, podem levar os conflitos de valores e de interesses a níveis inaceitáveis para todos os que, de uma forma ou de outra, têm a ganhar com a estabilidade e continuidade das instituições. Um aspecto desta funcionalidade é o respeito à diversidade e a proteção dos direitos das minorias, que fazem com que, mesmo derrotados eleitoralmente, setores minoritários na sociedade não se sintam ameaçados em sua existência. É isto que explica, apesar de suas imperfeições, a persistência das instituições democráticas em um país como o Brasil (Lamounier 2005).

Os partidos e seus líderes reintroduzem, de diferentes maneiras, relações de lealdade e identificação, seja através sistemas de patronagem e clientela, seja através da construção de identidades religiosas, regionais, de classe, culturais ou pessoais, que, se por um lado contradizem as normas abstratas e impessoais da burocracia e do mercado, por outro as legitima. Esta maneira de entender os partidos políticos é diferente da que prevalece na ciência política convencional, que vê nos partidos, simplesmente, um mecanismo de agregação racional de interesses de grupos ou classes, e como tal um componente a mais das instituições racionais das sociedades modernas. Para Weber, nesta leitura de Parsons, o que dá a dimensão moderna e democrática aos partidos políticos não é sua racionalidade instrumental, mas o consenso de que o sistema eleitoral expressa a preferência dos eleitores; que todos os partidos têm igual direito de governar; e os que perdem, o dever de aceitar de bom grado a derrota.

Isto significa que o partidos políticos sempre contêm, em germe, elementos carismáticos e patrimoniais que, por um lado, ajudam a sustentar os regimes democráticos, mas, por outro, podem levar à sua corrupção. A debilidade dos regimes democráticos, ao esvaziar os conteúdos tradicionais de identificação e pertencimento das pessoas, abre espaço para o ressurgimento da política carismática, tanto na tradição fascista quanto em muitos partidos políticos e movimentos sociais de que se identificam como de esquerda, para os quais os espaços de comunicação e disputa abertos pela democracia são vistos de forma estritamente pragmática e oportunista, a serem usados se conveniente para a vitória de suas causas, mas não um valor a preservar. Este tipo de corrupção do sistema democrático consiste em fazer o sistema reverter a formas tradicionais e carismáticas de dominação, com as conseqüentes perdas de racionalidade, eficiência e garantia e

proteção dos direitos e liberdades individuais. O Nazismo consistiu, precisamente, na exacerbação destes elementos, conforme a descrição de Parsons:

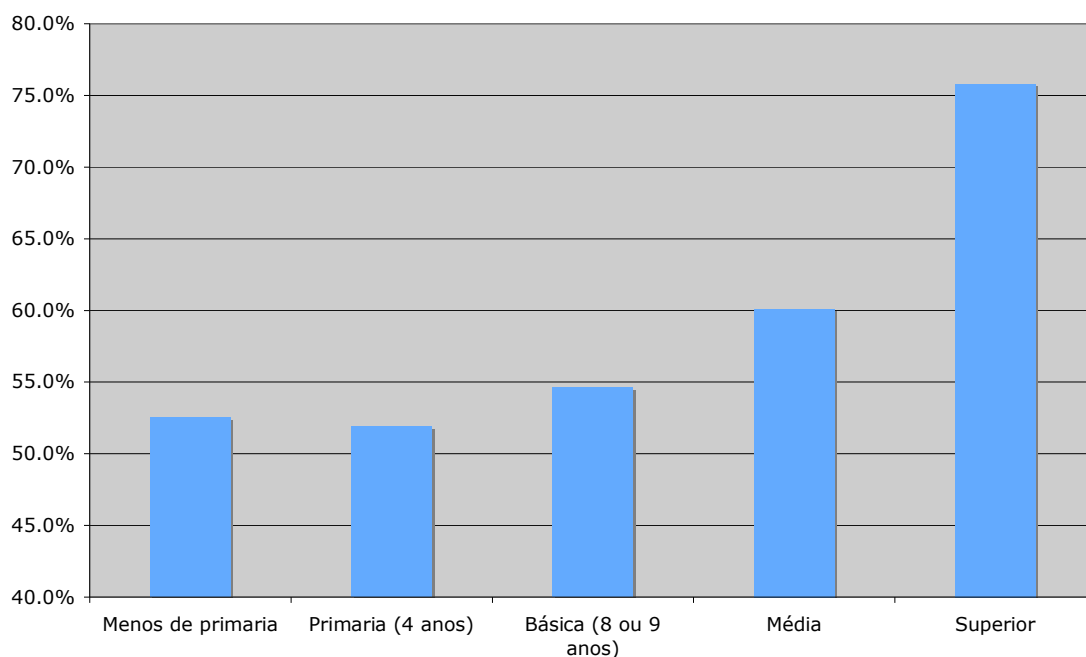
> Now in certain essential respects the still rather vague and imperfectly crystallized system of ideas of the National Socialist movement, stands in drastic conflict with those which have held the dominant position in the Western world and become institutionalized as part of its social structure. Thus for instance, "race" membership in the "mystical body" of the German people, in all cases supersedes any considerations of individual quality or competence. This constitutes a fundamental break with the ethical significance of universalistic standards, in a variety of fields of application, such as rational knowledge, the personal rights and liberties of a human individual as such, technical competence and the like. In place of these, in its racial and party particularism, and in its emphasis on unlimited loyalty to the Fuhrer, it puts patterns that are much more appropriate to a traditionalistic organization of authority than a rational-legal one.

A atualidade da preocupação de Parsons com este tipo de corrupção da política se revela tanto no ressurgimento, em várias partes do mundo, de movimentos políticos de forte teor carismático, quanto, no caso da América Latina, pelo relativo deterioro em muitos países da democracia como valor. O Latinbarómetro, que vem acompanhando a percentagem de pessoas que dizem que "a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo" em vários países encontra que, em todo o continente, ela baixou de 61 para 53% entre 1996 e 2004, com maiores quedas na Nicarágua, Paraguai, Bolívia e Peru, de cerca de 20 pontos, e um aumento importante na Venezuela, de 14 pontos (Corporación Latinobarómetro, 2004). A pesquisa de Coesão Social fez, em sete países, pergunta semelhante. No total, 60% dos respondentes optaram pela democracia, mas com importantes variações nacionais e por nível social, que não coicidem com resultados do Latinbarómetro. Argentina, Brasil e México têm os níveis mais altos de preferência pela democracia, enquanto que Colômbia, Guatemala e Chile têm os níveis mais baixos (esta pesquisa não incluiu a Venezuela). É provável que estes dados não estejam refletindo, efetivamente, preferências democráticas no seu sentido pleno, mas, simplesmente, uma identificação da população com presidentes populares, como Lula no Brasil, Chávez na Venezuela e Néstor Kirchner na Argentina. Além das diferenças nacionais, os dados revelam importantes diferenças sociais: as pessoas menos educadas têm, claramente, menos apego à democracia, uma diferença que é particularmente

marcante no Chile. Em geral, os dados confirmam a tese clássica de S. M. Lipset segundo a qual a democracia tende a ser menos valorizada entre pessoas menos educadas, que têm mais dificuldade entender a complexidade do regime democrático, e tem menos a ganhar com seus benefícios (Lipset, 1960). A exceção interessante é o Brasil, aonde a população menos educada aparece como mais favorável à democracia do que de educação média.

Crê que a democracia é a melhor forma de governo
(Pesquisa ECosociAL 2007)

80.0%
75.0%
70.0%
65.0%
60.0%
55.0%
50.0%
45.0%
40.0%

Menos de primaria
Primaria (4 anos)
Básica (8 ou 9 anos)
Média
Superior

Fonte: Pesquisa ECoSociAL

As máquinas políticas

Se o nazismo e suas variantes mais ou menos virulentas são uma regressão da ordem democrática moderna, existe uma outra modalidade de corrupção política, a das máquinas político-eleitorais, famosas nas cidades de New York e Chicago nos Estados Unidos nas primeiras décadas do século XX, com muitas versões similares em muitos outros países, que costumam ser consideradas como proto-democráticas, rudimentos de uma democracia em construção. As máquinas políticas muitas vezes são descritas, na literatura, como instituições benignas, que criariam mecanismos compensatórios à rigidez dos regimes burocráticos formais e da política oligárquica, e abririam espaço para a participação política e distribuição de benefícios para setores sociais que normalmente não seriam beneficiados pelos processos políticos regulares. Eis como Scott as descrevia em 1969 (Scott, 1969)

> The machine is not the disciplined, ideological party held together by class ties and common programs that arose in continental Europe. Neither is it typically a charismatic party, depending on a belief in the almost superhuman qualities of its leader to insure internal cohesion. The machine is rather a non-ideological organization interested less in political principle than in securing and holding office for its leaders and distributing income to those who run it and work for it. It relies on what it accomplishes in a concrete way for its supporters, not on what it stands for (Pages 1143-1144). (...) The very nature of these rewards and favors naturally meant that the machine became specialized in organizing and allocating influence at the enforcement stage. The corruption it fostered was not random greed but was finely organized and articulated to maximize its electoral support. (...) The machine is best characterized by the nature of the cement binding leaders and followers. Ties based on charisma, coercion, or ideology were occasionally minor chords of machine orchestration; the "boss" might take on some heroic proportions, he might use hired toughs or the police now and again to discourage opposition, and a populist ideological aura might accompany his acts. Such bonds were, for the machine, definitely subsidiary to the concrete, particularistic rewards that represented its staple means of political coordination. It is the predominance of these reward networks - the special quality of the ties between leaders and follower that distinguishes the machine party from the non-machine party. (...) Hints of municipal corruption and graft were winked at, even applauded, by the machine clientele as the social banditry of an urban Robin Hood in spite of their long-run costs to the city. More than most types of political leaders, then, the boss' image was fashioned largely from concrete acts and only marginally from policy platforms or rhetoric (p. 1144).

Scott propõe um modelo de evolução dos sistemas políticos que inclui o desenvolvimento das máquinas políticas em um de seus estágios. No primeiro momento, os sistemas políticos estariam baseados em formas tradicionais de dominação, e a legitimidade do poder estaria baseada em valores e crenças imateriais. Em um segundo momento, com o enfraquecimento destas lealdades tradicionais, passariam a predominar as lealdades comunitárias e locais, e a política passaria a ser baseada na distribuição de benefícios "indivisíveis", tais como a criação de escolas, estradas e outros investimentos de interesse das comunidades. Em um terceiro estágio,

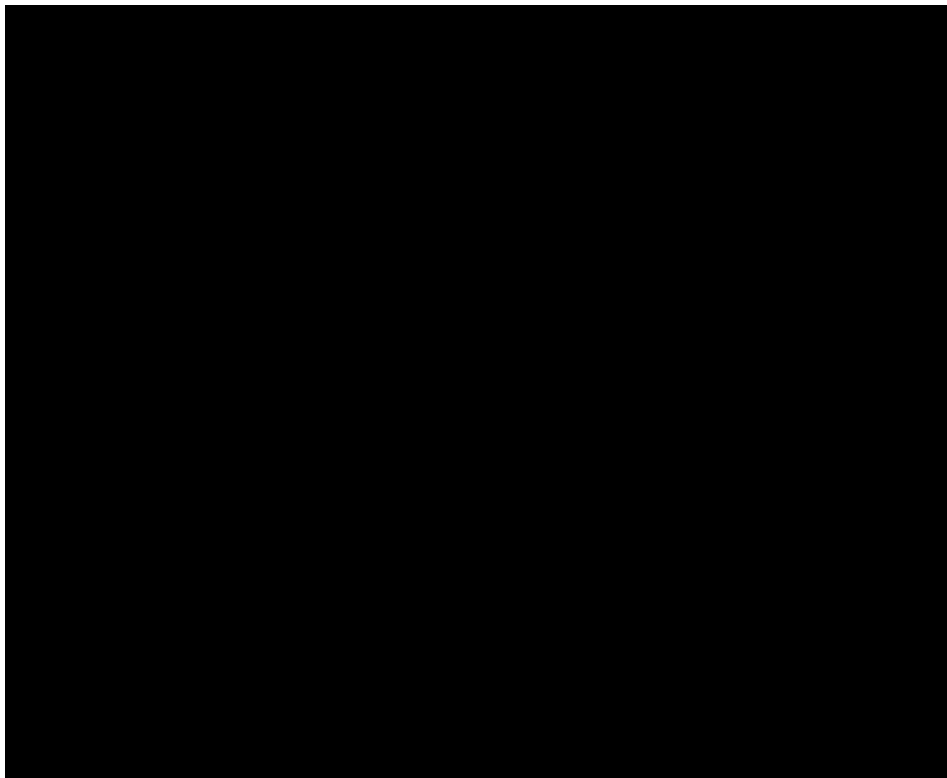
estas lealdades locais perderiam força, e passariam a predominar os incentivos materiais e individuais – empregos, favores, doações em dinheiro – tudo aquilo que é típico das máquinas políticas modernas. Em um quarto estágio, finalmente, as ocupações e as posições de classe passariam a predominar, e a política passaria a girar em torno da definição de políticas públicas específicas, na área da previdência social, dos direitos do trabalho, da política fiscal, e outras. Scott assinala que, tipicamente, as máquinas políticas operam na fase de implementação das políticas, levando quase que forçosamente à corrupção da administração pública, enquanto que as disputas políticas nas democracias mais desenvolvidas se centrariam na etapa de elaboração e definição das leis.

Este modelo é útil para identificar as diferentes modalidades de legitimidade política e sistemas de incentivo, mas não tem maior utilidade como descrição de processos históricos reais, e menos ainda em países como os de América Latina, que nunca tiveram, a não ser talvez em algumas sociedades pré-colombianas, um verdadeiro sistema de dominação política tradicional, dada a natureza predominantemente patrimonialista-burocrática que presidiu à formação destes países, como discutido mais abaixo. O que existe em todas as sociedades, em graus diferentes, são as distintas modalidades de legitimação do poder e de motivações e incentivos para a participação política, levando a conflitos e tensões permanentes entre estas diferentes modalidades e incentivos, que se percebem uns aos outros como ilegítimos ou corruptos.

A ética dos fins e a ética dos meios.

O tema da corrupção política é muitas vezes analisado em termos da tensão que freqüentemente entre a busca dos fins considerados desejáveis na política e os meios legalmente instituídos para isto. Weber chama a atenção para o problema quando distingue o que ele denomina de "racionalidade em relação aos meios" e "racionalidade em relação aos fins". Os termos não são muito apropriados, pois a escolha dos fins a que uma pessoa ou uma sociedade se propõe – mais ou menos igualdade social, maior ou menor preocupação com o meio ambiente, a valorização de coisas como a tradição, a história, a religião, a comunidade ou as liberdades individuais – são questões de valor e de preferências, e não de decisões racionais.

Um exemplo quotidiano da preocupação de Weber ocorre com a criminalidade. É possível discutir se a proibição dos crimes contra a vida e a propriedade é fruto de uma decisão racional das pessoas ou de valores que vão além do cálculo racional. De

qualquer forma, para atender a este fim, que é impedir os crimes conta a vida e a propriedade, todas as sociedades modernas estabelecem regras e procedimentos – meios racionais - que incluem elementos como a necessidade da prova do delito e o direito de defesa, assim como alguma teoria sobre a reabilitação dos criminosos e a proporcionalidade da punição. Em uma sociedade racional-legal ideal, estas duas coisas não deveriam ser contraditórias – a melhor maneira de reduzir a criminalidade seria pelo cumprimento estrito das leis processuais, que, além disto, protegeriam os inocentes contra o arbítrio dos governos e o justiciamento das turbas. Na prática, muitas vezes as leis são demasiado complicadas, os procedimentos judiciais intermináveis, e a população prefere cuidar dos fins – punir os supostos criminosos – a seguir a letra da lei, e deixá-los muitas vezes impunes. A pesquisa ECosociAL mostra no entanto, como, no Brasil principalmente, mas também em outros países pesquisados, grande parte da população não associa a democracia com a garantia dos direitos individuais.Este mesmo dilema afeta, de maneira mais ampla, os governantes: que tipo acordos, acomodações e violações da lei são justificáveis pelos fins que a sociedade espera que seus dirigentes sejam capazes de atender?

Fonte: Pesquisa ECoSociAL

Na última campanha eleitoral brasileira, em 2006, a oposição levantou a bandeira da moralidade na política[5], que pode ter sensibilizado a muitos, mas não o suficiente para convencer a maioria dos eleitores a votar contra o governo. Nos anos 50, um artigo famoso nos *Cadernos de Nosso Tempo* já interpretava o moralismo como uma manifestação da alienação das classes médias em relação às transformações que ocorriam no país, das quais elas não participavam (Cadernos De Nosso Tempo, 1981).[6] A própria palavra "moralismo" já trazia uma desqualificação, que era depois explicitada: a perspectiva moralista, no melhor dos casos, era ingênua, porque supunha que a ética da política devia ser igual à ética das relações pessoais, e não tomava em conta a realidade da tensão entre meios e fins que, desde Maquiavel, sabemos ser inerente à ação pública. E além disto, era freqüentemente hipócrita: muitos dos que pregavam o moralismo freqüentavam também os quartéis e conspiravam contra o regime democrático e o direito das maiorias de escolher seus líderes. Em última análise, o moralismo seria somente uma arma política como qualquer outra, quando o que importava eram os resultados das ações dos governantes, e não os detalhes de seu comportamento ético e moral.

De fato, não é muito difícil desconstruir a ética moralista. O caminho do inferno está cheio de boas intenções, e todos que viram Gerard Dépardieu em "Danton" sabem de Roberspierre e das cabeças que rolaram em nome de seus rígidos princípios. As leis estão longe de ser perfeitas, e é quase impossível obter resultados importantes na ação pública obedecendo às formalidades estritas da legislação. Se Maquiavel é forte demais para ser invocado, sempre podemos citar a Max Weber e a ética da responsabilidade, como faz Fernando Henrique Cardoso em suas memórias (Cardoso e Setti, 2006): o homem público não pode se contentar com a pureza de suas intenções e a obediência ao formalismo às leis: em última análise, ele será julgado pelos resultados que conseguir. A política, em um regime democrático, exige alianças, acordos, trocas de favores e benefícios, e nem sempre podemos escolher nossos aliados. A ética privada, seja em relação a sexo, que tanto preocupa os americanos do norte, ou a dinheiro, que preocupa mais os brasileiros, não é um bom preditor dos resultados da vida pública. Todos, afinal, cometemos pecados maiores ou menores em nossa vida quotidiana…

---

[5] No ano anterior, uma Comissão Parlamentar de Inquérito havia revelado um amplo sistema de compra de votos de congressistas por parte do executivo, que levou à demissão de vários ministros do Governo Lula, e durante a campanha foi revelada uma conspiração, por parte de pessoas ligadas ao Presidente e seu partido, para a compra de documentos forjados em uma tentativs de desmoralizar o candidato da oposição ao governo de São Paulo.

[6] O texto está disponível em http://www.schwartzman.org.br/simon/moralismo.htm

As diferentes modalidades de corrupção política - a política carismática, as máquinas político-partidárias, a substituição dos fins pelos meios, conluios privados ao arrepio das leis – costumam vir juntas, ainda que com ênfases distintas. No caso da Alemanha nazista, que Parsons discute extensamente em termos da oposição entre os dois tipos de racionalidade, o que prevalece é a acentuação do carisma do Chefe e dos símbolos nacionais, que serve de justificativa para o extermínio físico dos adversários e a implantação de um regime ditatorial que destrói as instituições democráticas que a Alemanha vinha tentando desenvolver ao longo dos anos. Em muitos países da América Latina, o deterioro da ordem democrática tradicional tem servido de justificativa para o estabelecimento de regimes populistas e plebiscitários que podem mostrar-se eficientes em um primeiro momento, na distribuição de recursos e benefícios sociais, mas que terminam se diferenciando pouco de regimes mais tipicamente cleptocráticos. como foram o governo Collor no Brasil e Fujimori no Peru. Este deterioro também justifica a tendência crescente à busca de "ação direta" por parte de movimentos sociais de diferentes tipos, do MST no Brasil ao movimento Zapatista no México, que, em nome dos direitos humanos, buscam construir ou reconstruir fortes identidades raciais, culturais e regionais na população, não reconhecem a legitimidade das instituições democráticas existentes e nem acreditam na necessidade de aperfeiçoá-las. Uma outra manifestação desta mesma tendência é o recurso recorrente ao plebiscito como forma de saltar por cima dos procedimentos regulares do legislativo, assim como a valorização extremada de diferentes modalidades de "democracia direta". Independentemente da boas ou más intenções das pessoas envolvidas com estes movimentos, eles contribuem para acentuar a crise política contemporânea que, embora distinta, tem causas semelhantes à que preocupava a Parsons na década de 40 ("Cidadania e direitos humanos", Schwartzman, 2004, pp 161-180).

Corrupção e a tradição patrimonialista na América Latina

Em um modelo ideal de sociedade moderna, as disputas políticas girariam em torno da definição das regras gerais de funcionamento da sociedade, não de sua implementação, e a atividade econômica se daria de forma estritamente competitiva. O setor público seria organizado de forma estritamente profissional, as regras de relacionamento entre o setor público e privado seriam sempre impessoais e conforme regras claras, e não haveria espaço para a corrupção nem no relacionamento entre o setor público e o privado, nem na disputa pelos cargos e posições de poder. Tampouco haveria espaço

para conluios entre interesses privados em detrimento das normas gerais de competitividade, pela formação de monopólios, trustes e cartéis, contidos por instituições regulatórias autônomas e com capacidade efetiva de interferir quando necessário.

Nos países latino-americanos, os mercados competitivos se desenvolveram pouco, as burocracias públicas são pouco profissionalizadas, e existe grande concentração de poder econômico e político nas mãos das instituições governamentais e seus agentes. Estes países foram formados por empreendimentos coloniais mercantilistas, que combinavam a exploração concentrada de recursos naturais ou de *plantations* por companhias privadas com o poder absoluto da monarquia, que tratava toda a administração da coisa pública como uma extensão do patrimônio familiar real (Hamilton, 1948; Riemersma, 1950; Rosenn, 1971; Schwartzman, 1977; 1988; Ames, 1997). Estes países não se constituíram como sociedades tradicionais, porque a população pré-colombiana foi quase totalmente exterminada, como nos países do Atlântico Sul, ou dominada e incorporada ao empreendimento colonial, como nos países andinos, junto com os novos contingentes de escravos importados da África (Lang, 1975; 1979). Desde o início da colonização, eles sempre foram países "modernos", por estarem integrados às redes mais avançadas de comércio internacional. Com o crescimento dos centros urbanos e o desenvolvimento das indústrias, eles continuaram se modernizando, mas por caminhos distintos dos experimentados pelas sociedades européias.

O termo "modernização conservadora" foi utilizado para descrever o tipo de modernização ocorrido no Brasil e em muitos outros países latino-americanos, concentrando os benefícios da expansão econômica e da industrialização em um número restrito de pessoas, em contraste com as formas mais abertas e participativas de modernização européia (Velho, 1976; Reis, 1979; Tavares e Fiori, 1993). A expressão "autoritarismo burocrático" foi cunhada por Guilhermo O'Donnell para caracterizar esta política no contexto dos regimes militares dos anos 70. É uma visão que se inspira, pelo menos em parte, na tese de Barrrington Moore sobre as origens da democracia e da ditadura, segundo a qual o surgimento de regimes democráticos dependeria, essencialmente, da eliminação do poder político das oligarquias rurais (Moore, 1966; O'donnell, 1972).

O tema da modernização conservadora tem uma implicação direta tanto em relação à corrupção quanto em relação à questão da desigualdade social contemporânea, de

grande saliência na América Latina. Em relação à desigualdade, os processos de modernização conservadora são concentradores de renda e excludentes, deixando grandes segmentos da população sem participar de seus benefícios (Acemoglu, 2000; Acemoglu, Robinson *et al.*, 2001; Acemoglu, 2003). Este tipo de modernização limita fortemente as oportunidades de a população participar ativamente da vida econômica, social e política, em comparação com sociedades abertas em que a modernização não se deu de cima para baixo, a partir do poder estabelecido, mas de baixo para cima e de forma mais espontânea, pela criação de amplos mercados internos com a participação da sociedade civil e dos indivíduos. Do ponto de vista da corrupção, na ausência de mercados livres e claramente regulados por normas racionais e abstratas, o que prevalece é a distribuição arbitrária de benefícios e oportunidades de enriquecimento por favores reais, obtidos seja de forma explícita, por concessões e privilégios legalmente outorgados, ou de outras maneiras, ao longo de toda a cadeia de poder político e administrativo.

Em uma sociedade estritamente patrimonial, toda a posse de bens ou privilégios deriva de concessões discricionárias do poder central. Em um contexto como este, a corrupção surge quando o poder central é contrariado, ou seja, quando falha a relação agente – principal entre o poder central e os encarregados de implementação de seus desígnios.[7] As sociedades patrimoniais, para funcionar ao longo do tempo, desenvolvem sistemas complexos de leis, instituições e tradições que colocam limites inclusive ao arbítrio do poder central, multiplicando desta forma as oportunidades de corrupção por parte de seus agentes. As economias de mercado se desenvolveram no interior de estados nacionais que mantiveram, em graus diferentes, sistemas de prestígio e status sociais que resistiram tanto ao poder do dinheiro quanto aos processos políticos mais abertos que acompanharam a formação dos estados nacionais. Como os princípios éticos dos dois tipos de organização social são antagônicos, a corrupção aparece como tema sempre que estes princípios colidem – quando, por exemplo, vínculos pessoais, familiares ou de clãs são utilizados na apropriação e repartição de bens públicos e privados, ou, ao contrário, quando “novos ricos” buscam usurpar os direitos e privilégios de elites tradicionais. As sociedades modernas, com a exceção de alguns regimes teocráticos que ainda persistem, são organizadas formalmente conforme os princípios do individualismo, de igualdade entre os cidadãos e das regras impessoais de

[7] Para uma análise da corrupção em termos da teoria de agente-principal, ver (Alam, 1989).

mercado, o que não impede que, em muitas delas, normas antigas de status se mantenham, seja nas monarquias européias, seja nas fortes redes familiares e de lealdade dos países orientais, como Japão, Coréia e China, seja nas redes oligárquicas na América Latina.

Corrupção social: ética e moralidade

Tanto as análises econômicas quanto políticas da corrupção costumam considerá-la como uma forma de comportamento racional como outro qualquer, despido de conteúdo moral. Em parte, trata-se de um artifício metodológico – deixar de lado os valores do analista por um momento, para entender melhor a lógica de interesses que impele os indivíduos e organizações ao comportamento corrupto. Mas sabemos que, em algumas sociedades, as pessoas se comportam conforme princípios éticos que não permitem ou pelo menos limitam a adoção de comportamentos considerados corruptos, enquanto que em outras sociedades isto não ocorre, ou ocorre muito menos. Luis Moreno Ocampo, tomando como exemplo a Argentina, fala da existência de "regras míticas" de comportamento ético que não deveriam ser violadas, mas que convivem sem maiores dificuldades com "códigos operacionais" corruptos que são as que de fato funcionam (Ocampo, 2000). A coexistência desta dualidade de normas e práticas não é trivial, porque, por causa das regras míticas, os comportamentos operacionais precisam ocorrer de forma discreta, levando a um tipo de comportamento cínico em áreas como, por exemplo, a cola dos estudantes nas escolas, ou a sonegação de impostos, ou os contratos de trabalho "informais". Estes comportamentos, muitas vezes, levam um aumento do rigor das regras formais, cuja conseqüência, geralmente, é a sofisticação crescente das práticas informais. Esta dualidade normativa se explicaria, segundo ele, pela inconsistência entre diferentes sistemas normativos sob os quais as pessoas vivem, o que levaria à predominância dos códigos operacionais.

De maneira mais geral, por que as sociedades criam normas éticas que as pessoas muitas vezes obedecem? Em que condições estas normas prevalecem, e em que condições elas perdem sentido e significado? Existem duas metáforas para responder a esta pergunta, uma a partir das instituições existentes, outra a partir da interação entre os indivíduos[8].

No primeiro caso, da visão sociológica mais tradicional, as normas são vistas como requisitos funcionais, instituições que a sociedade necessita para continuar existindo, e

[8] Para uma discussão mais aprofundada, veja (Reis e Castro, 2001; Reis, 2004; 2006).

as pessoas que não obedecem a estas normas são punidas com algum tipo de sanção; as normas antecedem as pessoas, e condicionam seu comportamento (elas são "fatos sociais", como diria Durkheim (Durkheim, 1968). Na outra perspectiva, as normas são o resultado de pactos entre indivíduos, para a proteção de seus interesses mútuos. Nos dois casos, as normas têm pelo menos três componentes centrais: elas não resultam de uma ética, valores e decisões individuais, e sim dos interesses comuns entre as pessoas, ou pelo menos entre algumas pessoas; elas são legítimas, no sentido de que as pessoas que se subordinam a elas reconhecem sua importância e seu valor, independentemente das sanções que as acompanham; mas incluem também um elemento de coerção, no sentido de que as pessoas não têm a liberdade decidir se querem ou não obedecer às normas, sob pena de sanções.

Uma maneira mais sofisticada de formular a segunda metáfora é em termos da teoria dos jogos, e o famoso dilema dos prisioneiros[9]. Duas pessoas são acusadas do mesmo crime. Se uma confessar e a outra não, a que confessar recebe uma pena leve, e a que não confessar, uma pena severa. Se ninguém confessar, os dois podem sair livres. Se os dois confessarem, os dois serão punidos. Se os dois confiarem um no outro, eles não confessarão, e serão beneficiados; mas, se desconfiarem, ambos confessarão, e sairão perdendo. A pior opção é confiar no outro, e não ser correspondido.

O que importa no dilema do prisioneiro não é se eles cometeram ou não o crime, e sim se confiam um no outro – não é a moral individual, e sim a ética da confiança e da cooperação. Em que circunstâncias as pessoas decidem confiar umas nas outras e cooperar, e em que condições elas não confiam, e procuram tirar o máximo de vantagem pessoal, mesmo em detrimento dos outros? Existe uma infinidade de estudos que buscam identificar que tipos de pessoas tendem a ser mais ou menos confiantes e cooperativas ou mais desconfiadas nestas circunstâncias – pela idade, sexo, nacionalidade, educação, tipo de personalidade, e outras características. Do ponto vista social, no entanto, a principal variável é a perspectiva de tempo – nas relações fortuitas, prevalecem os comportamentos não cooperativos, oportunistas e de curto prazo; nas relações de longo prazo, ambos aprendem que têm a ganhar com a cooperação, e desenvolvem uma ética de confiança recíproca. Nos dois casos, são comportamentos egoístas, compatíveis com a idéia do *homo economicus*, mas que levam a resultados bem distintos.

---

[9] Um bom sumário do dilema pode ser encontrado na Wikipedia, http://pt.wikipedia.org/wiki/Dilema_do_prisioneiro

Se passamos do nível do relacionamento pessoal para o funcionamento da sociedade, podemos entender que sociedades organizadas para o bem comum e a obtenção de benefícios de longo prazo necessitam de comportamentos éticos, em que as pessoas podem confiar umas nas outras; enquanto que em sociedades voltadas para a busca de resultados imediatos e de curto prazo prevalecem os comportamentos predatórios.

Tal como no dilema do prisioneiro, não é difícil entender a superioridade das sociedades baseadas no princípio da cooperação e do respeito às leis, com um mínimo de coerção, em contraste com sociedades predatórias, aonde a lei só é respeitada pela intimidação da força bruta do poder, e é burlada sempre que possível. Quando há ética e cooperação, existe divisão do trabalho, projetos de longa duração, e menos ansiedade e incerteza na vida quotidiana. O difícil é fazer a passagem da prevalência dos interesses individuais e ganhos de curto prazo para a prevalência dos interesses coletivos e ganhos de longo prazo. Em um artigo clássico sobre estrutura social e anomia (Merton, 1957), Robert K. Merton analisou esta questão em termos dos meios socialmente aceitos para atingir os fins. Se os meios não estiverem disponíveis, as normas sociais não têm como ser aceitas e valorizadas. Um jovem nascido e criado em uma favela no Rio de Janeiro pode saber que, se ele estudar e trabalhar honestamente, que é o comportamento moral que se espera dos jovens, ele pode ter uma vida melhor e mais longa do que se se envolvesse com o atividades criminosas, como a venda de drogas. Mas as escolas são ruins, ele nunca viveu em um meio que valorizasse a leitura e o estudo, e os trabalhos que ele pode conseguir são cansativos, pagam muito mal, e precários. As chances são altas de que ele acabe por escolher o crime, por falta de acesso aos meios necessários para cumprir com as normas sociais.

Fábio Wanderley Reis discute este tema em termos da distinção proposta por Wolfgang Schluchter entre moralidade, entendida como algo que diz respeito ao indivíduo, e ética, entendida como de natureza coletiva (Schluchter, 1981; Reis, 2004). A noção de uma moralidade estritamente individual e subjetiva é difícil de sustentar - basta pensar no mandamento bíblico do "amai-vos uns aos outros" ou no imperativo categórico de Kant para dar-nos conta que os preceitos morais têm sempre uma referência a outros. No entanto, o que distingue a moralidade da ética é que ela não é o resultado do cálculo racional de interesses em jogo em cada relação, e sim de um processo cumulativo de experiências e aprendizados que formam aquilo que conhecemos como "caráter" e "identidade" das pessoas, tal como interpretado por Karl Deutsch em seu texto clássico (Deutsch, 1966). É neste sentido que se pode entender o que distingue a "ética da

responsabilidade", proposta por Weber, da noção maquiavélica dos fins que justificam todos os meios – o "realismo" do homem político que é ético é balizado pelo seu caráter e sua identidade moral, enquanto que o realismo maquiavélico não tem limites.

A construção da cultura ética nas sociedades modernas

A construção de uma cultura ética e moral própria das sociedades modernas não se dá, simplesmente, pela prédica abstrata de princípios morais (é por isto que os cursos de educação moral e cívica nas escolas, da mesma forma que as leis punitivas, fracassam), ou pelo fortalecimento do poder de controle e sanção dos órgãos públicos, e nem por reformas instituições abruptas, que pretendam criar, por simples ato de vontade, mercados modernos e competitivos.

Vícios privados e a busca do enriquecimento pessoal não são comportamentos exclusivos das sociedades capitalistas, e ocorrem em todas as sociedades. Se é assim, como explicar que na Europa Ocidental este comportamento tenha gerado uma economia competitiva, de produtividade crescente, enquanto que em outras sociedade isto não ocorreu? Max Weber procura responder a isto associando o comportamento dos agentes econômicos na sociedade capitalista a uma ética específica, associada ao puritanismo protestante. A busca do lucro pelos capitalistas não seria um mero comportamento hedonista, mas um movimento de auto-realização, associado ao puritanismo ascético e à valorização do trabalho, combinado com um tipo abstrato de religiosidade que valorizava a racionalidade, em detrimento dos comportamentos mágicos e ritualistas, e o individualismo, em detrimento dos privilégios de status. Esta ética não foi o simples produto de escolha religiosa ou moral, mas fez parte de um amplo processo de criação das sociedades modernas, junto com o mercado, o estado nacional, as profissões e o desenvolvimento da ciência e da tecnologia., Para Weber, o mercado não podia ser entendido a partir do comportamento isolado do *homo economicus,* mas como um tipo especial de ação social em que cada ator toma em conta o comportamento de outros atores, e em que as normas de racionalidade prevalecem sobre as normas de relacionamento tradicional e baseado em posições de status (Swedberg, 2000, p 378). As normas de funcionamento dos mercados estão sempre em conflito e competição com outras normas e valores, e é por isto que o mercado deve e precisa ser regulado por normas compatíveis com os interesses racionais de seus participantes. Estas normas dependem, por sua vez, da construção de instituições

estáveis e permanentes, que dependem de relacionamentos confiáveis e de longo prazo para continuar existindo.

É possível mencionar pelo menos quatro destas instituições, que fizeram parte do processo de construção das modernas sociedades democráticas. A primeira são as profissões, que começam com o clero, os militares e os advogados, e incluem mais tarde as profissões mais técnicas, como a medicina e a engenharia, de onde saem os quadros que estruturam e dão permanência aos estados nacionais. A segunda são as escolas e universidades, em parte associadas às profissões, mas com um papel muito mais amplo de transmitir valores, conhecimentos, competências e proporcionar caminhos legítimos e aceitos de mobilidade social. A terceira são os mercados permanentes, baseados em relações comerciais e empresariais estáveis, que substituem as formas predatórias de exploração econômica e usurpação militar que eram a base de sustentação de tantas economias do passado. Juntas, estas instituições desenvolvem e fortalecem os valores da competência profissional, do mérito, da competição e do respeito aos contratos. A quarta são os sistemas político-partidários abertos, que regulam o acesso ao poder. Nenhuma destas instituições se desenvolve de maneira harmônica, mas pela disputa constante de interesses e pela recorrência permanente de práticas não cooperativas, controladas em parte pelos elementos de prédica e coerção. Mas elas têm em comum o fato de que são instituições de longo prazo, estruturadas ao redor de valores e códigos de ética comuns, que servem de base tanto para o relacionamento entre seus participantes como para o relacionamento entre elas e a sociedade mais ampla.

Corrupção e coesão social

A corrupção afeta a coesão social de diferentes maneiras. A corrupção econômica impede a competição saudável por preços e qualidade de produtos e serviços entre empresas e inibe investimentos de longo prazo, limitando desta forma o crescimento da economia e a distribuição de seus benefícios para a sociedade como um todo. A ineficiência, o desenvolvimento econômico frustrado e a desigualdade de renda afetam diretamente a crença na legitimidade das instituições, e aguça os conflitos sociais. Além disto, a corrupção econômica, ao corromper o setor público em todos os seus níveis, impede o desenvolvimento e fortalecimento de uma administração pública profissional e de qualidade, e estimula a seleção negativa de dirigentes políticos. A corrupção política, mesmo que em alguns momentos possa levar a uma maior participação e acesso de determinados setores aos benefícios do poder (como foi o caso das "máquinas

políticas”), também contribui para a desmoralização da instituições e o desenvolvimento do abismo crescente entre os “códigos míticos” das leis e códigos operativos da vida quotidiana, e dificulta o funcionamento da democracia (Sandholtz e Koetzle, 2000; Kornai e Rose-Ackerman, 2004). Sociedades aonde prevalece a corrupção econômica e política são pouco desenvolvidas economicamente, são muito desiguais, não possuem mercados transparentes, o funcionamento das leis é precário, o comportamento das autoridades públicas é imprevisível, e as instituições públicas têm muito pouca legitimidade.

A corrupção, claramente, não é a causa determinante de todos estes problemas de subdesenvolvimento, desigualdade e debilidade das instituições, embora esteja associada e possa contribuir para eles. No seu texto sobre a crise da democracia e do Nazismo, discutido acima, Parsons assinala o papel da massificação e do “desencantamento” do mundo nas sociedades modernas como um importante caldo de cultura para o ressurgimento da política carismática e racista, visão semelhante à teoria crítica do capitalismo desenvolvida pela Escola de Frankfurt. Nas versões atuais, esta visão crítica das sociedades modernas adiciona o tema da globalização, com o enfraquecimento dos estados nacionais e a força crescente, embora muitas vezes invisível, das grandes corporações e grupos financeiros internacionais. Este processo pode estar levando, segundo algumas interpretações, a uma “commodification” crescente de todos os aspectos da vida social, incluindo as instituições como as profissões clássicas, os sistemas educacionais, e os próprios estados nacionais. O outro aspecto deste processo seria o papel cada vez mais avassalador dos meios de comunicação de massas, orientados também para a valorização dos resultados de curto prazo e as gratificações imediatas. O efeito combinado destas forças seria o debilitamento de instituições tradicionais como a família nuclear, as profissões e os sistemas educacionais alicerçados no princípio do mérito e do desempenho, assim como a destruição dos mercados tradicionais pela influência avassaladora do capital anônimo e especulativo.

Com o debilitamento das instituições, estaria aberto o caminho para a busca de identidades comunitárias fáceis de perceber e aderir, e que não dependem de longos processos de formação e socialização. A religião, a raça e a tribo, muitas vezes de forma combinada, outras em separado, permitem este tipo de identidade, geralmente cristalizada por líderes carismáticos que personificam estas comunidades. Estas comunidades também têm um forte componente ético e moral, não pela construção a

longo prazo da convergência de interesses individuais, mas pela imersão e mesmo desaparecimento da individualidade no todo coletivo. Não é este tipo de ética, naturalmente, que nos interessa quando discutimos a questão da moralidade nas sociedades modernas.

A corrupção está associada à perda generalizada de confiança das pessoas nas instituições e valores coletivos, que tem como conseqüências seja a anomia individual, seja a fragmentação da sociedade em grupos e seitas isoladas, ou uma combinação das duas coisas. Robert Putnam, em um livro que se tornou clássico (Putnam, 2001), distingue dois tipos de vínculo entre as pessoas, que ele denomina de "bonding" e "bridging". "Bonding" é o cimento, aquilo que une fortemente as pessoas umas com as outras; "bridging" é a construção de pontes, aquilo que une pessoas com outras pessoas mais distantes e diferentes. É uma distinção que remonta às distinções clássicas da sociologia entre comunidade e sociedade, *Gemeinschaft* e *Gesellschaft* (Tönnies e Loomis, 2002), *solidarité mechanique* e *solidarité organique* (Durkheim, 1893). A novidade é que a sociologia tradicional via estes dois modelos de coesão como etapas em um processo evolutivo, enquanto que, no uso atual, o que se observa é que as duas formas coexistem. O estudo de Putnam mostra, de fato, um forte declínio na grande tradição de associações e instituições de tipo "bridging" nos Estados Unidos, a profusão de "instituições intermediárias" que tanto haviam impressionado De Tocqueville (Tocqueville, 1981), que as considerava como um dos principais fundamentos da democracia americana; e, por outro lado, o crescimento de solidariedades locais, sobretudo entre a população negra e de baixa renda, que, se é funcional por lhes dar um sentido de pertencimento e apoio mútuo entre pessoas muito próximas, também os isola da sociedade mais ampla. As religiões fundamentalistas na América Latina, os movimentos sociais como o MST no Brasil ou o Ejército Zapatista de Liberación Nacional no México, as gangs criminais e de juventude nos bairros de periferia das grandes cidades, as torcidas organizadas dos grandes clubes, entre outros, são manifestações deste tipo de solidariedade que podem ser funcionais para dar aos indivíduos uma forte sensação de pertencimento, mas, ao mesmo tempo, os impede de estabelecer pontes e vínculos com a sociedade mais ampla, sem os quais a mobilidade social não se efetiva (Granovetter, 1995), e os conflitos sociais se tornam cada vez mais agudos. O comportamento das pessoas nestes grupos é similar ao "amoralismo familiar" que Banfield descreveu em seu trabalho clássico sobre o sul da Itália nos anos 50: os relacionamentos dentro do grupo obedecem a regras morais rígidas, mas estas regras

não se aplicam aos relacionamentos com pessoas e grupos externos, em relação às quais prevalece a desconfiança e a legitimidade de comportamentos predatórios.

Como reduzir a corrupção?

As propostas de como eliminar ou reduzir a corrupção estão sempre associadas às diferentes visões dos autores sobre suas causas mais profundas. Para os economistas, trata-se, fundamentalmente, de fortalecer os mercados competitivos e reduzir a presença do Estado na economia. Para juristas, o importante são as leis e os instrumentos e controle e implementação que as tornem obrigatórias; para os cientistas políticos, a chave está na reforma das instituições políticas e eleitorais, para torná-las mais transparentes e responsáveis ante a vontade dos eleitores. E há ainda os que colocam a ênfase principal nos valores e na formação moral das pessoas.

O Banco Mundial, que tem uma história importante e controversa de lidar com os problemas de corrupção entre seus clientes, identifica cinco áreas principais de atuação no combate à corrupção: tornar o setor público mais responsável por seus atos ("public accountability"), fortalecer a participação da sociedade civil, fortalecer a competitividade do setor privado, colocar limites institucionais ao poder público, e melhorar a administração do setor público.[10]

Todas estas coisas são importantes, mas todas têm suas limitações. Nos anos 80, a redução do tamanho do Estado, através da privatização de empresas e serviços públicos, foi amplamente utilizada tanto na América Latina quanto na Rússia e nos antigos países do bloco soviético, na expectativa de que desta forma a corrupção seria reduzida, e a economia recobraria seu vigor. É importante lembrar sempre que estes processos de privatização, assim como todos os "ajustes" recomendados pelo chamado Consenso de Washington, não decorreram de uma simples imposição ideológica por parte do Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, mas foram tentativas de resposta à crise econômica e institucional destes países, causada em grande parte pela ineficiência e altos níveis de corrupção de suas instituições públicas (Schwartzman, 2004). Mas não há dúvida também que havia uma forte ideologia privatista associada a estas recomendações.

Em muitos casos, as privatizações deram certo, como foram casos da telefonia e das indústrias de mineração no Brasil; em outros, elas abriram espaço para comportamentos

[10] http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,menuPK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384455,00.html

corruptos em grande escala, como na Rússia, na Argentina e no México. Muitos dos ideólogos da redução do Estado pensam que estes episódios de corrupção devem ser entendidos como "acidentes de percurso" na transição de regimes fechados para regimes mais abertos. Laurence Whitehead discute as experiências de privatização na América Latina, e conclui que não há evidência de as privatizações tenham levado, em termos gerais, a menos corrupção (Whitehead, 2000). Uma das razões é que os incentivos para a corrupção não estão limitados às fronteiras dos países, como é o caso, por exemplo, do comércio internacional de drogas e armas. Em sua conclusão, Whitehead escreve que

> It is not a cultural inevitability that Latin American must continue to live under governments characterized by high levels of impunity and power abuse, but neither can these patterns be eliminated from one day to the next by 'just saying no". Underlying incentive structures would have to be refashioned, and anticorruption monitoring reinforced. An ethos of public responsibility would have to be nurtured. Any progression those fronts would take considerable time, would vary with complex local situations, and would require seriousness of purpose from a wide variety of actors and institutions, both locally and internationally (p. 127).

Embora não exista nenhuma "bala mágica" para acabar com a corrupção, existem várias medidas que poder adotadas de imediato, e que podem ter efeitos importantes. Estas medidas incluem, entre outras:

Liberdade de imprensa e opinião

Embora existam exemplos de democracias corruptas e ditaduras relativamente honestas, o potencial de corrupção é muito maior nos regimes políticos fechados, em que a distribuição de recursos e privilégios se dá de forma autocrática e sigilosa. Nem sempre estas decisões têm a aparência de corrupção – quando, por exemplo, o governo decide favorecer determinados grupos para a realização de obras públicas por critérios pouco explícitos. Este tipo de conluio pode ser considerado legítimo em regimes de economia dirigida, mas não o é do ponto de vista de outros que foram excluídos, ou que devem pagar um preço mais alto por esta escolha. Uma imprensa aberta a vigilante limita a possibilidade de conluios deste tipo, e favorece a adoção de práticas mais abertas e competitivas.

Reforma do Estado

A polêmica ideológica entre "estado mínimo" vs. "estado forte" não capta a verdadeira natureza dos problemas de corrupção associados ao setor público. É possível ter um estado enxuto e eficiente, capaz de implementar as políticas que interessam à sociedade, assim como estados inchados e infiltrados por todo tipo de interesses privados e conluios corruptos. Na reforma do Estado, é importante separar a instância da formulação de políticas, que é naturalmente de responsabilidade do legislativo e do executivo em seus níveis mais altos; a instância de regulação, que deve responder às orientações de política pública prevalecentes, mas não estar sujeita a interferências em suas atividades quotidianas; e finalmente a instância de implementação, que deve ser de natureza técnica e profissional, quando não delegada ao setor privado conforme regras definidas de desempenho e supervisão. Um outro componente central da reforma do Estado é a criação de um serviço público profissional, que depende não só de uma legislação apropriada, mas também da existência de profissionais devidamente qualificados.

Reforma do sistema político - eleitoral

O objetivo desta reforma deve ser o de aproximar ao máximo os mandatos políticos às preferências dos eleitores, e de reduzir ao mínimo a possibilidade de captura dos líderes políticos por grupos de interesse ocultos. Ela inclui a exigência de fidelidade partidária, a transparência no financiamento de campanhas, proporcionalidade correta na representatividade no legislativo, e outras medidas no mesmo sentido.

Reforma judiciária

Como o judiciário interfere, precisamente, na instância de implementação das políticas públicas, ele é também altamente suscetível a práticas corruptas. Quando o judiciário adota uma orientação "construtivista" tomando a interpretação das leis em suas mãos, indo além do que a legislação estabelece, isto gera grande incerteza no comportamento de empresas e indivíduos, abrindo espaço para comportamentos à margem da lei (Ratliff e Buscaglia, 1997; Pinheiro e Cabral, 1999; Pinheiro, 2001; Arida, Bacha *et al.*, 2004).. Esta situação se acentua ainda mais quando esta orientação não se limita aos órgãos superiores da justiça, mas predominam em todas as instâncias do judiciário (Sadek, 2001).

O judiciário favorece também à corrupção quando seus procedimento tornam excessivamente lentos, formais e dispendiosos, favorecendo os grupos e setores mais capazes de mobilizar advogados e influências. No caso do Brasil, é praticamente impossível completar um processo judicial, civil ou criminal, contra pessoas que tenham recursos suficientes para impetrar todo os recursos judiciais que a lei permite. O resultado é a sensação generalizada de impunidade, que tem efeitos extremamente deletérios em relação à tentativa reduzir os níveis de corrupção no país.[11]

Transparência – As novas tecnologias de informação abriram um espaço importante para combater a corrupção, tornando públicos e acessíveis as contas e contratos governamentais, simplificando os processos de compra e licitação através dos pregões eletrônicos, e permitindo que a população acompanhe a atuação de seus representantes. Estas informações, no entanto, são muitas vezes de difícil acesso por parte dos cidadãos isolados, e por isto é necessária a existência de instituições como a Transparência Internacional que, junto com a imprensa, são capazes de monitorar estas informações e traduzi-las de forma acessível ao público mais amplo.

Pluralismo e fortalecimento da sociedade civil

A democracia não é constituída somente pela imprensa livre e instituições políticas adequadas, mas também pela existência de uma cidadania ativa, organizada e vigilante. A disseminação de associações civis de diferentes tipos que se observa em muitos países ultimamente pode estar associada a carências que não deveriam existir – quando, por exemplo, não existe financiamento para universidades e instituições de pesquisa de qualidade – mas também a um importante pluralismo de idéias e formas de participação que tornam a sociedade mais transparente e informada, reduzindo portanto o espaço para conluios corretos.

---

[11] Observa Samuel Pessoa que, "no Brasil, há duas características que reduzem a praticamente zero a possibilidade de um corrupto ser punido. Primeiro, há uma quantidade imensa de recursos e, adicionalmente, o escopo do recurso é total (isto é, qualquer ato processual pode ser objeto de recurso). Segundo, a enorme complexidade processual faz com que seja quase impossível existir um processo sem que haja algum erro processual, de sorte que as pendências acabam inválidas antes que elas sejam julgadas no mérito. Finalmente, é possível que haja um terceiro fator, que é a inexistência, pelo menos na prática, do princípio da razoabilidade da evidência (ou da prova). Isto é, quando se acumula um conjunto suficientemente grande de evidência numa direção, inverte-se o ônus da prova. Esse deveria ser o princípio, ao menos no processo civil (nos EUA esse princípio é aplicado mesmo em processo penal). No entanto, a impressão que tenho é que essa inversão de ônus da prova que ocorre em outros sistemas jurídicos em função do princípio da razoabilidade da prova (*beyond any reasonable doubt*) é encarada pelos juristas brasileiros como um atentado ao princípio de presunção da inocência" (nota pessoal).

Desenvolvimento da educação e das profissões.

Quando as pessoas são educadas, elas têm mais condições de entender o seu entorno, buscar alternativas de trabalho e estilos de vida, e planejar sua vida a longo prazo. Sabemos, desde os estudos clássicos de Lipset, que os valores democráticos estão fortemente associados à educação, não só pelo conhecimento que as pessoas educadas possam ter sobre o funcionamento das instituições democráticas, mas também pelo fato de que elas têm oportunidades de aproveitar das oportunidades oferecidas por uma sociedade democrática bem estabelecida. (Lipset, 1960). A educação também é necessária para a constituição das profissões modernas, as chamadas "learned professions", que se caracterizam pela criação de sistemas de prestígio e códigos de ética que valorizam a competência e a reputação profissional, e dificultam os comportamentos predatórios e corruptos. O desenvolvimento da educação e das profissões depende, por sua vez, da existência de instituições educacionais bem constituídas, e também impregnadas pela ética do desempenho e da competência, que não sejam corrompidas pela busca fácil de diplomas e o predomínio das credenciais acadêmicas e profissionais (Collins, 1979).

A implantação de sistemas eletrônicos de transparência dos atos governamentais é um processo relativamente simples e de curto prazo, dadas as tecnologias disponíveis. Reformas políticas e institucionais são processos mais complexos, por serem mais controversos, e porque dependem de acordos e compromissos políticos nem sempre fáceis de lograr. O desenvolvimento da educação de qualidade e das profissões é um processo muito mais difícil e de longo prazo, porque depende não somente de recursos, mas de toda uma transformação cultural que vem associada a este tipo de evolução.

Este elenco de ações, apresentados de forma sumária e sem considerar a complexidade que existe em cada uma delas, é suficiente para mostrar a dificuldade de combater a corrupção quando ela se impregna no comportamento quotidiano de uma sociedade. É uma batalha que precisa ser enfrentada em suas diversas frentes, porque ela faz parte do movimento mais amplo de transformar sociedades pobres, desiguais e divididas em sociedades aonde predominam a igualdade de oportunidades, a criação de riquezas, a democracia e a convergência dos interesses da grande maioria em relação a estes valores.

Referências

Acemoglu, D. Technical Change, Inequality, and the Labor Market. NBER Working Paper 2000.

______. Root Causes - A historical approach to assessing the role of institutions in economic development. Finance & Development, v.40, n.2, June, p.27-30. 2003.

Acemoglu, D., J. A. Robinson, *et al.* The Colonial origins of comparative development: an empirical investigation. American Economic Review, v.91, n.5, p.1369-401. 2001.

Alam, M. S. Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment. American Journal of Economics and Sociology, v.48, n.4, Oct., p.441-456. 1989.

Ames, G. J. Pedro II and the "Estado da India": Braganzan Absolutism and Overseas Empire, 1668-1683. Luso-Brazilian Review, v.34, n.2, Winter, p.1-13. 1997.

Arida, P., E. L. Bacha, *et al.* Credit, Interest, and Jurisdictional Uncertainty: Conjectures on the Case of Brazil. Instituto de Estudos de Política Econômica, Casa das Garças. Rio de Janeiro. 2004

Benson, G. C. S., S. A. Maaranen, *et al.* Political corruption in America. Lexington, Mass.: Lexington Books. 1978. xviii, 339 p. p.

Cadernos De Nosso Tempo. O Moralismo e a alienação das classes médias. In: S. Schwartzman (Ed.). O pensamento nacionalista e os "Cadernos de Nosso Tempo". Brasília: Câmara dos Deputados e Editora Universidade de Brasília, 1981. O Moralismo e a alienação das classes médias, p.32-38

Caiden, N. Shortchanging the Public. Public Administration Review, v.39, n.3, May - Jun., p.294-298. 1979.

Cardoso, F. H. e R. A. Setti. A arte da política : a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2006. 699 p. p.

Claessens, S., E. Feijen, *et al.* Political Connections and Preferential Access to Finance: The Role of Campaign Contributions. University of Amsterdam, World Bank and CEPR. Washington, DC. 2006

Collins, R. The credential society. New York: Academic Press. 1979

Corporación Latinobarómetro. Informe-resumen Latinobarómetro 2004 - Una década de mediciones. Corporación Latinobarómetro. Santiago. 2004

Deutsch, K. W. The nerves of government; models of political communication and control. New York,: Free Press. 1966. xxxvi, 316 p. p.

Durkheim, E. De la division du travail social - étude sur l'organisation des sociétes supérieures. Paris: F. Alcan. 1893. ix, 471 p.

______. Les regles de la methode sociologique. Paris,: Presses universitaires de France. 1968. xxiv, 149 p.

Gardiner, J. A. e T. R. Lyman. Decisions for sale : corruption and reform in land-use and building regulation. New York: Praeger. 1978. xi, 217 p. p.

Granovetter, M. S. Getting a job : a study of contacts and careers. Chicago: University of Chicago Press. 1995. xi, 251 p. p.

Hamilton, E. J. The Role of Monopoly in the Overseas Expansion and Colonial Trade of Europe Before 1800. The American Economic Review, v.38, n.2, Papers and Proceedings of the Sixtieth Annual Meeting of the American Economic Association, May, p.33-53. 1948.

Kornai, J. e S. Rose-Ackerman. Building a trustworthy state in post-socialist transition. New York, NY: Palgrave Macmillan. 2004. xvii, 232 p. p. (Political evolution and institutional change)

Lang, J. Conquest and commerce : Spain and England in the Americas. New York: Academic Press. 1975. vii, 261 p. p. (Studies in social discontinuity)

______. Portuguese Brazil : the king's plantation. New York: Academic Press. 1979. xiv, 266 p. p. (Studies in social discontinuity)

Lipset, S. M. Political man; the social bases of politics. Garden City, N.Y.,: Doubleday. 1960. 432 p. p.

Mandeville, B. The fable of the bees. [n.p.]. 1723. 1 v. p.

Mauro, P. The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis. In: K. A. Elliot (Ed.). Corruption and the Global Economy. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis

Merton, R. K. Social Structure and Anomie. In: (Ed.). Social theory and social structure. Glencoe, Ill: Free Press, 1957. Social Structure and Anomie

Moore, B. Social origins of dictatorship and democracy; lord and peasant in the making of the modern world. Boston,: Beacon Press. 1966. xix, 559 p.

O'donnell, G. A. Modernización y autoritarismo. Buenos Aires: Editorial Paidós. 1972. 229 p p. (Biblioteca de economía, política, sociedad serie mayor; 14)

Ocampo, L. M. Structural Corruption and normative systems: the role of integrity pacts. In: J. S. Tulchin e R. H. Espach (Ed.). Combatting corruption in Latin America. Washington, D.C, Baltimore: Published by Woodrow Wilson Center Press. Distributed by Johns Hopkins University Press, 2000. Structural Corruption and normative systems: the role of integrity pacts, p.53-70

Parsons, T. Max Weber and the Contemporary Political Crisis: II. The Review of Politics, v.4, n.2, Apr., p.155-172. 1942.

Pinheiro, A. C. Economia e justiça: conceitos e evidência empírica. Instituto Futuro Brasil. Rio de Janeiro. 2001

Pinheiro, A. C. e C. Cabral. Credit markets in Brazil the role of judicial enforcement and other institutions. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE). 1999 (Texto para Discussão)

Putnam, R. D. Bowling alone: the collapse and revival of American community. New York: Touchstone. 2001. 541 p.

Ratliff, W. e E. Buscaglia. Judicial Reform: The Neglected Priority in Latin America. Annals of the American Academy of Political and Social Science, v.550, n.NAFTA Revisited: Expectations and Realities, Mar., p.59-71. 1997.

Reis, E. M. P. The Agrarian roots of authoritarian modernization in Brazil. Massachusetts Institute of Technology, Department of Political Science, 1979.

Reis, F. W. Weber e a Política. Teoria e Sociedade, v.2, n.2. 2004.

______. O Joio e o Joio: Democracia, corrupção e reformas. In: J. P. D. R. Velloso e R. C. D. Albuquerque (Ed.). Crise Política e Reforma das Instituições do Estado Brasileiro. Rio de Janeiro: José Olympio Editora/Fórum Nacional, 2006. O Joio e o Joio: Democracia, corrupção e reformas

Reis, F. W. e M. M. M. D. Castro. Democracia, civismo e cinismo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.16, n.45, Fevereiro, p.25-46. 2001.

Riemersma, J. C. Oceanic Expansion: Government Influence on Company Organization in Holland and England (1550-1650). The Journal of Economic History, v.10, n.Supplement: The Tasks of Economic History, p.31-39. 1950.

Rose-Ackerman, S. Corruption : a study in political economy. New York: Academic Press. 1978. xii, 258 p. p.

______. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 1999

Rosenn, K. S. The Jeito: Brazil's Institutional Bypass of the Formal Legal System and Its Developmental Implications. The American Journal of Comparative Law, v.19, n.3, Summer, p.514-549. 1971.

Sadek, M. T. A. Reforma do Judiciário. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 2001

Sandholtz, W. e W. Koetzle. Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade. International Studies Quarterly, v.44, n.1, Mar., p.31-50. 2000.

Schluchter, W. The Rise of Western Rationalism: Max Weber’s Developmental History. Los Angeles: University of California Press. 1981

Schwartzman, S. Back to Weber: corporatism and patrimonialism in the seventies. In: J. M. Malloy (Ed.). Authoritarianism and corporatism in Latin America. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977. Back to Weber: corporatism and patrimonialism in the seventies, p.89-106

______. Bases do autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Campus. 1988. 177 p. p. (Contribuições em ciências sociais; 10)

______. Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo. São Paulo: Augurium Editora. 2004

Scott, J. C. Corruption, Machine Politics, and Political Change. The American Political Science Review, v.63, n.4, Dec., p.1142-1158. 1969.

Sherman, L. W. Scandal and reform : controlling police corruption. Berkeley: University of California Press. 1978. xlii, 273 p. p.

Swedberg, R. Afterword: The Role of the Market in Max Weber's Work. Theory and Society, v.29, n.3, Jun., p.373-384. 2000.

Tavares, M. D. C. e J. L. Fiori. (Des)ajuste global e modernização conservadora. São Paulo: Paz e Terra. 1993. 193 p p.

The Economist. Strains of slease - How trustworthy is the experts' verdict on governments' honesty? The Economist, v.Nov 9. 2006.

Tocqueville, A. D. Democracy in America. New York: Modern Library. 1981. lxi, 603 p p. (Modern Library college editions)

Tönnies, F. e C. P. Loomis. Community and society - Gemeinschaft und Gesellschaft. Mineola, N.Y.: Dover Publications. 2002. x, 294 p. p.

Transparency International. Global Corruption Report 2006: Special Focus: Corruption and Health Transparency International. 2006

Velho, O. G. Capitalismo autoritário e campesinato um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento. São Paulo: DIFEL. 1976. 261 p p. (Corpo e alma do Brasil; 45)

Weber, M. Class, status , party. In: C. W. Mills (Ed.). From Max Weber essays in sociology. London: Routledge, 1991. Class, status , party, p.xxx, 490 p

Whitehead, L. High-level political corruption in Latin America: a "transitiional" phenomenon? . In: J. S. Tulchin e R. H. Espach (Ed.). Combatting corruption in Latin America. Washington, D.C, Baltimore: Published by Woodrow Wilson Center Press. Distributed by Johns Hopkins University Press, 2000. High-level political corruption in Latin America: a "transitiional" phenomenon? , p.107-129